



Pirassununga, 11 de dezembro de 2025

Propositura: Emenda Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 67/2025

Autoria: Vereador Fabrício Lubrechet

Assunto: Reclassificação de Despesa de Pessoal da Educação

Parecer Jurídico

O presente parecer técnico-jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia).

Vistos, etc...

Trata-se de Emenda modificativa ao PL 67/2025 que tem por objetivo a Reclassificação de Despesa de Pessoal da Educação alterando a rubrica orçamentária no Plano Plurianual, objeto do projeto de lei.

Importante, antes de avaliar a questão específica, esclarecer que o poder de apor emendas aos projetos de leis orçamentárias que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo é juridicamente possível, embora limitado.

De início, aponto que é constitucionalmente possível que os vereadores apresentem emendas (coletivas, individuais ou de comissão) aos Projetos de Lei do PPA 2026-2029 e da LOA, desde que observados rigorosamente os critérios técnico-jurídicos estabelecidos pela Constituição Federal (arts. 165-166), Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, especialmente nas ADIs 5.127-DF, 2.037-RS e na ADPF 854-DF.

A CF/88, art. 166, §3º estabelece que as emendas ao projeto de lei do orçamento serão admitidas nos termos da lei complementar, sem qualquer restrição formal que vede emendas a projetos de iniciativa privativa. O art. 166, §4º exige apenas compatibilidade com o Plano Plurianual. Nada disso impede emendas ao próprio PPA; apenas requer que as emendas à LDO/LOA guardem coerência com ele.



A jurisprudência do STF consolidou na ADI 5.127-DF que, embora o poder de emenda alcance matérias de iniciativa exclusiva do Executivo, são inconstitucionais as alterações quando:

1. **Resultam em aumento de despesa não previsto no projeto original**
2. **Carecem de "estreita pertinência temática" com o objeto original**

Não há veto constitucional às emendas ao PPA. O que existe é um poder de emenda limitado por simetria federativa (ADI 2.037-RS) e por critérios materiais consolidados em jurisprudência.

Aplicação ao PPA/LOA municipal:

- **Admissíveis:** Emendas que modifiquem metas dentro de programas já existentes; remanejamentos entre ações de um mesmo programa; supressões de programas; inclusão de desdobramentos lógicos de ações já previstas.
- **Inadmissíveis:** Criação de programas inteiramente novos; alteração radical da estrutura de gastos; imposição de condições político-administrativas não relacionadas ao objeto orçamentário; "contrabandos legislativos" (temas estranhos inseridos na LOA/PPA).

O art. 166, §3º da CF/88 expressa e categoricamente veda "*quaisquer [emendas] que resultem em aumento da despesa global do orçamento*", salvo as emendas individuais impositivas (§12, com redação dada pela EC 100/2019).

A ADI 2.037-RS (STF, 02/10/2003, Min. Sepúlveda Pertence) consolidou que as normas fundamentais do processo legislativo orçamentário da CF/88 são de reprodução obrigatória pelos Estados e Municípios.

Isto significa:

- A Lei Orgânica Municipal não pode restringir o poder de emenda além dos limites já impostos pela CF/88 e LC 101/2000;
- Não se pode vedar emendas ao PPA/LOA por razão de serem de "*iniciativa exclusiva*" do Prefeito.

Em apertada síntese, têm-se que os vereadores podem apresentar emendas (coletivas, comissões, individuais) aos PPA e LOA municipais, observando-se rigorosamente os critérios técnico-jurídicos consolidados na jurisprudência STF (ADI 5.127; ADI 2.037; ADPF 854), Constituição Federal (art. 166), Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 15-17, 21) e Lei de Acesso à Informação (arts. 8º, 32).

Quando se diz que "*não é possível fazer emendas ao PL do PPA, por se tratar de projeto de iniciativa exclusiva do Executivo*" incorre-se em imprecisão de fundamento jurídico, embora seja a "*crença*" predominante, é uma "*crença*" incompleta.



O que existe é um poder de emenda limitado, não vedado. Se forem seguidos os critérios da pertinência temática, do não aumento da despesa e da vedação ao "contrabando legislativo", as emendas parlamentares (além das emendas individuais impositivas) são juridicamente válidas.

Guardados os critérios técnicos apresentados, as emendas ao PPA e à LOA apostas pelos vereadores/comissões são perfeitamente possíveis.

No caso concreto, em tese, há um remanejamento de classificação sem aumento ou modificação do montante programado.

A mudança foi objeto de Pedido de Informação da Comissão de Justiça nos seguintes termos:

d) Por que foi utilizada a função 04 - Administração e não a função 12 - Educação para pagamento dos funcionários da Educação? Tal mudança impactará no mínimo constitucional?

A emenda, em tese, faz remissão ao item do ANEXO III - UNIDADES EXECUTORAS E AÇÕES VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO DO PROGRAMA GOVERNAMENTAL, referente à UNIDADE EXECUTORA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (pag. 42/227) do substitutivo.

Em tese não há manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade na emenda aposta ao PPA, por não ter alterado o montante estimando, apenas reclassificando a função de 4 para 12, seguindo a pertinência temática dentro dos limites permitidos pela jurisprudência predominante.

Assim, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais.

É o parecer, *sub censura*.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=4EZ9JKW9S526KFJJ>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 4EZ9-JKW9-S526-KFJJ

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 4 ao Projeto de Lei Nº 67/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 4EZ9-JKW9-S526-KFJJ